



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 4307/2019

Projeto de Lei CM nº 112/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autor do Projeto: Vereador Eduardo Leite

Assunto: Dispõe sobre a realização de programa destinado à adaptação em condomínios para beneficiários de programas habitacionais.

À

Comissão de Justiça e Redação,

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei CM nº 112/2019, de autoria do nobre vereador Eduardo Leite, que dispõe sobre a realização de programa destinado à adaptação em condomínios para beneficiários de programas habitacionais.

Conforme consta da justificativa, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), reproduzidos no Anuário de Santo André (2016), a maior parcela da população mora em casas, sendo expressiva também a quantidade de moradores nas casas de cômodos e nos cortiços.

E ainda, a convivência nos condomínios exige adaptação dos moradores. A utilização dos espaços comuns, o entendimento sobre o regimento interno e sua adesão, a constituição do condomínio e a necessidade de conservação, entre outros aspectos, podem não ser conhecidos pelos beneficiários dos programas habitacionais, uma vez que é grande a quantidade de benefícios provenientes dos tipos de moradias anteriormente citados.

Por fim, há necessidade de um programa que inclua orientações administrativas, atividades para conveniência e integração entre moradores, atividades voltadas à conservação dos espaços e adaptação ao novo tipo de moradia.

É breve o relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Competência Legislativa e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo

Para o professor alemão Georg Jellinek o Federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.¹

O “Poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “Poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No Federalismo, portanto, há uma descentralização do “Poder”, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que: **“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”**. O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio.

¹ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

*“Art. 29. O Município reger-se-á por **lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:” (g/n)*

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

*“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da **autonomia municipal**, já tendo sido estudado anteriormente”². (g/n)*

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo **princípio da predominância do interesse local**. Esse interesse local vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”.*³

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender ***“aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”***⁴. (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.

³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula nº 19 do STJ).

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁵.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.⁶ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local”⁷. (g/n)

No caso sob exame, tendo em vista que o Projeto de Lei CM nº 112/2019, ao dispor sobre a realização de **programa destinado à adaptação em condomínios para beneficiários de programas habitacionais, na qual inclua orientações administrativas, atividades para convivência e integração entre os moradores, atividades voltadas à conservação dos espaços e adaptação ao novo tipo de moradia e a integração entre as famílias que habitarão o conjunto residencial**, seu conteúdo material enquadra-se perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios.

O **direito à moradia** insere-se dentro dos **direitos sociais**, configurando-se um **direito fundamental de segunda geração**, através do qual o Estado se compromete por meio de prestações positivas a **buscar melhorar as condições de vida da população mais pobre**.

A Constituição Federal, em seu art. 6º, assim prescreve:

“Art. 6º São direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (g/n).

A Constituição Federal ao distribuir as competências de natureza legislativa, não trouxe nenhuma regra específica acerca do **direito à moradia**. Contudo, ao tratar das competências comuns expressamente estabeleceu no art. 23, IX, como sendo de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios** promover programas de construção de moradias e a **melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico.

Assim, conforme entende a melhor doutrina constitucionalista, na medida em que se estabeleceu uma competência comum para as entidades federativas de natureza

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

administrativa, estabeleceu-se, indiretamente, também uma competência de natureza legislativa. **A Teoria dos Poderes Implícitos que tem origem no direito constitucional norte-americano, parte do pressuposto que quem deu os fins, tem que conceder os meios necessários para alcançá-lo.**

Para Manoel Jorge e Silva Neto:

“Não há qualquer dificuldade para a compreensão do conteúdo desta engenhosa Teoria desenvolvida no âmbito da Suprema Corte norte-americana.

Significa simplesmente o seguinte:

Ali onde foi atribuído o ônus a uma unidade federativa, deve ser reservado, ainda que implicitamente, o respectivo bônus a fim de ser cumprida a obrigação firmada em nível constitucional.

Embora a Teoria dos Poderes Implícitos, per se, não seja suficiente para descobrir todas as intrincadas questões que circundam a divisão de competências em um Estado Federal, auxilia sobremaneira o intérprete da constituição por meio da utilização do raciocínio lógico.

Deveras, se ao órgão central da Federação foi cometido um rol muito mais extenso de obrigações, quer no campo prestacional dos serviços de saúde, educação, segurança ou previdência social, ainda que o sistema constitucional não tenha, de modo explícito, proporcionado os meios à consecução daquelas finalidades, passou-se a entender, com amparo na Teoria, que os recursos tendentes à satisfação de tais necessidades deveriam ser alocados à unidade central.

E o raciocínio empregado foi precisamente o de que, se a ‘constituição estabelecera obrigações adicionais a determinados órgãos da Federação, a interpretação constitucional deveria ser conformada pela ideia relativa à necessidade de dotar-se de meios e recursos aptos ao cumprimento das indigitadas obrigações, mesmo que o constituinte originário tenha silenciado a respeito.’”⁸ (g/n)

⁸ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pg. 318.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Tecidas estas considerações, em suma, temos que o tema que ora se analisa insere-se, ante **o interesse local na competência legislativa municipal**.

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre, **criação ou extinção e atribuições aos órgãos ou entidades da Administração Pública; criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração e o regime jurídico dos servidores**.

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, II, III e VI, em decorrência da aplicação do princípio da simetria constitucional.

O princípio da simetria constitucional é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Sahid Maluf⁹, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

"Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia." (g/n)

⁹ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹⁰, ensinam:

"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais". (g/n)

Esse princípio, de relevante importância em nossa Federação, estabelece que o ente da federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

O princípio da simetria é um norteador dos entes federados na elaboração de suas Cartas ou Leis Orgânicas, deste modo, as mesmas limitações impostas à União devem ser estabelecidas aos Estados e Municípios.

No caso dos Municípios, esse princípio é trazido no art. 29 da Constituição Federal, que reza, *in verbis*, o seguinte:

*"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:**"*
(g/n)

A Constituição, ao conceder a autonomia político-administrativa aos Municípios, limitou esse poder à obediência das diretrizes constitucionalmente estabelecidas, evidenciando a necessidade de se obedecer ao princípio da simetria na elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

¹⁰ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A Lei Orgânica Municipal deve, portanto, ser construída à imagem e semelhança da Carta Política, não devendo, em hipótese alguma, se distanciar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena de tornar-se flagrantemente inconstitucional.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípua do Estado: o bem comum.

A iniciativa privativa confere ao seu titular o monopólio do juízo político de oportunidade para a instauração do processo legislativo que vise à alteração do *status quo* normativo.

Como a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Legislativo, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, **exceto** quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.

A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva¹¹. Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva¹².

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

¹¹ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

¹² STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”¹³

É preciso analisar as hipóteses de iniciativa privativa em consonância com o **princípio hermenêutico da conformidade funcional**, de forma que o intérprete **não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido**.¹⁴

Todos esses fatores levam a uma conclusão inarredável: **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.**

Como já mencionado, é importante observar que a proposta legislativa em apreço, **ao dispor sobre a realização de programa destinado à adaptação em condomínios para beneficiários de programas habitacionais, na qual inclua orientações administrativas, atividades para convivência e integração entre os moradores, atividades voltadas à conservação dos espaços e adaptação ao novo tipo de moradia e a integração entre as famílias que habitarão o conjunto residencial**, não invade seara de competência privativa do Poder Executivo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 8º da Lei Orgânica do Município), afasta eventual arguição de vício de iniciativa em relação à norma, pois, quando o legislador quis reservar alguma matéria à iniciativa do Executivo, o fez expressamente, nos termos do art. 42 do mesmo diploma legal.

Desta forma, a proposta alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe **a instituição de um programa, através de normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.**

¹³ STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Almedina, 1995, pg. 1224.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Nestes termos, o projeto de lei encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Em Acórdão recente o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo seu Órgão Especial, julgou **IMPROCEDENTE** uma Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁵, proposta pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Santo André, em face da **Lei Municipal nº 9.996, de 25 de setembro de 2017, que autoriza a empresa concessionária de serviço de abastecimento de água do Município de Santo André, a instalar, mediante solicitação do consumidor, equipamento eliminador de ar nas tubulações que antecede o hidrômetro de seu imóvel.**

Os argumentos jurídicos utilizados pela Procuradoria do Município foram os mesmos utilizados nestas razões de veto, ou seja, vício de iniciativa (art. 61, §1^a, II, “a”, “c” e “e”, da CF, e art. 47, II e XIV da CE), **pois a lei municipal estabelece regras e determina execução de serviços por autarquia municipal, cuja iniciativa legislativa sobre a matéria compete ao Chefe do Poder Executivo, intervindo, assim, o Legislativo, direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas específicas.**

Na decisão, o eminente Desembargador Relator deixa claro que esses argumentos utilizados pela Procuradoria Municipal já foram superados pela nova orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como o Legislativo Andreense já vem sustentando, senão vejamos:

“Em que pese o entendimento anteriormente firmado por este Colendo Órgão Especial em casos assemelhados à legislação municipal ora impugnada (v.g. ADI nº 2263920-08.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 04/05/16; ADI nº 9053594-92.2008.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 14/01/2009), deve ser aplicado à hipótese, o Tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016), que reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”, porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei combatida não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

(...)

Portanto, o legislador local ao assegurar aos usuários dos serviços de água e esgoto no âmbito do Município a aquisição e instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de abastecimento de água, não usurpou atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo, afastada a alegação de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.” (g/n)

No mesmo sentido, posicionou-se novamente o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em outra Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.961/2017, sobre a matéria tratada nos autos:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 9.961/2017, que “cria o Programa de Incentivo à Doação de Leite Materno, denominado 'Doar Leite é Doar Vida', e dá outras providências”. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Aplicabilidade do Tema de Repercussão Geral nº 484. Lei de iniciativa parlamentar. Concretude da expressão “em toda a rede midiática” prevista no parágrafo único do artigo 2º. Expressão que prevê o meio pelo qual a publicidade deve ser realizada. Inadmissibilidade. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47,

¹⁵ TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2031075-62.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafé, julgado



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre publicidade de programa municipal que objetiva a doação de leite materno. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutividade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente.”¹⁶ (g/n)

E ainda, outros julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sobre a matéria que espelham este entendimento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutividade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder

em 22/05/2019.

¹⁶ TJSP, Órgão Especial, ADI 2257504-19.2018.8.26.0000, j. 22 de maio de 2019, Rel. Des. Péricles Pisa.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.”¹⁷ (g/n)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.”¹⁸ (g/n)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.”¹⁹ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.898, de 25 de abril de 2016, do Município de Mirassol, que 'Institui A Semana de Combate ao Aedes

¹⁷ TJSP, Órgão Especial, ADI 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.

¹⁸ TJSP, Órgão Especial, ADI 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24 de agosto de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.

¹⁹ TJSP, Órgão Especial, ADI 2056692-29.2016.8.26.0000, j. 03 de agosto de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aegypt no âmbito do Município de Mirassol'. Inicial que aponta ofensa a dispositivos que não guardam relação com o tema em debate, tal como carece de fundamentação correlata (artigos 1º, 111, 180 e 181 da CE, bem como artigo 22, inciso XXVII da CR). Impertinência de exame. Iniciativa oriunda do poder legislativo local. Viabilidade. Inconstitucionalidade formal não caracterizada. Lei que não disciplina matéria reservada à Administração, mas sim sobre programa de conscientização de caráter geral. Ausência de invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, § 2º da Carta Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma. ATO normativo, ademais, que não impõe qualquer atribuição ao Executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes. Mácula aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV E XIX, da Constituição Bandeirante, não constatada. Previsão orçamentária genérica que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes. Pretensão improcedente.²⁰
(g/n)

"1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal.

2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. [...]. É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é

²⁰ TJSP, Órgão Especial, ADI 2101150-34.2016, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 19.10.2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

diretamente afetado, mesmo porque o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa [...]. Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado Rua da Saúde (para incentivar a prática de exercícios físicos). [...] Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente".²¹ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.337/2016, QUE INSTITUIU A “CAMPANHA DE CONSCIENTIZAÇÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA EM SOROCABA”. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO AO ARTIGO 2º. DA NORMA. INDEVIDA INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA .MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.AFRONTA AOS

²¹ TJSP, Órgão Especial, ADI 2161483-49.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 20/09/2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. INTROMISSÃO DA CÂMARA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. NO MAIS, NORMA QUE DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO SOBRE A VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA. CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DO AUTOR. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do Poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, é inconstitucional somente em parte a norma impugnada, exclusivamente, quanto ao seu artigo 2º. Quanto ao restante do seu texto, verifica-se que a lei em análise não disciplina matéria reservada à administração, mas sim sobre política pública de saúde e proteção da fauna, veiculando mero programa de conscientização de caráter geral, sem qualquer invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, §2º da carta estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da constituição bandeirante, que não impõe qualquer atribuição ao executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, SOMENTE QUANTO AO SEU ARTIGO 2º, NOS TERMOS DA FUNDAMENTAÇÃO.²² (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.024, de 19.10.2016, que “dispõe sobre o Executivo anualmente promover a campanha de conscientização para vacinação de cães contra a doença ‘CINOMOSE’, e dá outras providências”. Vício de iniciativa. Arts. 1º, 2º e 6º. Inocorrência. Matéria relativa à proteção da fauna e à educação ambiental. Norma se destina à informação sobre prevenção de moléstias de animais domésticos, não invadindo qualquer ato de gestão administrativa. Manifesto interesse local. Arts.

²² TJSP, Órgão Especial, ADI 2136179-48.2016.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 05/04/2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

3º e 4º. *Ingerência na organização administrativa. Descabido impor ao Executivo utilizar todos os meios de comunicação e informação disponíveis para promover a campanha. Inadmissível, ademais, a fixação pelo Legislativo, de prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 3º e de parte do 4º da Lei impugnada. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Inconstitucionalidade incorrente quanto a esse aspecto. Precedentes. Procedente, em parte, a ação.*²³ (g/n)

No mesmo sentido, podemos mencionar ainda decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, *in verbis*:

“CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA LEGISLATIVA. PROGRAMA DE PROTEÇÃO A PATRIMÔNIO IMATERIAL. EFICÁCIA DECLARATÓRIA. DESPESAS. RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL INEXISTENTES. Limitada a Lei nº 5.989/2013, do Município de Pelotas, oriunda do Poder Legislativo Municipal, a dispor sobre programa de proteção a patrimônio imaterial e dotada de eficácia meramente declaratória, assumida as despesas com o registro dos atos declarativos pela própria Câmara municipal, inexistem tanto o vício de iniciativa como aquele de cunho material apregoados na ação direta de inconstitucionalidade”.²⁴ (g/n)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal veem reafirmando jurisprudência dominante **no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos.** A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.

No caso dos autos, o Prefeito do Rio de Janeiro ajuizou ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual (TJ-RJ) buscando a invalidade da Lei Municipal nº 5.616/2013, **que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de**

²³ TJSP, Órgão Especial, ADI 2253989-44.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 24/05/2017.

²⁴ TJRS, Tribunal Pleno, ADI 70057519647, Rel. Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa, j. 24/03/2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

segurança em escolas públicas municipais e cercanias. Na ação, sustentou que a lei apresenta vício formal de iniciativa, pois decorreu de proposta do Legislativo local, situação que usurpava a competência exclusiva do chefe do Executivo para propor norma sobre o tema. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da lei. Em seguida, a Câmara Municipal interpôs o recurso analisado pelo STF.

Ao se pronunciar pelo reconhecimento de repercussão geral da matéria, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes ressaltou que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é relevante dos pontos de vista jurídico e político, principalmente quando se cogita desrespeito à competência privativa do chefe do Poder Executivo. O ministro observou que, como a lei questionada acarreta despesa aos cofres municipais, há também relevância econômica na questão debatida. ***“Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias, e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes”***, afirmou.

No mérito, ao propor a reafirmação da jurisprudência, o ministro destacou que **o Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do Poder Executivo. Segundo o relator, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.**

No caso, o Ministro explicou não foi verificado qualquer **vício de inconstitucionalidade formal, pois a lei não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos.** ***“Acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a***



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do artigo 227 da Constituição”, concluiu.

Assim, o Ministro conheceu do agravo e deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão do TJ/RJ e declarar a constitucionalidade da Lei nº 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral foi seguida por unanimidade no Plenário Virtual. Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o Ministro Marco Aurélio.

A decisão ficou assim ementada:

**“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
878.911 RIO DE JANEIRO**

RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): ANDRÉ TOSTES

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

ARE 878911 RG / RJ

Ministro GILMAR MENDES



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Relator²⁵.

Em outra decisão, o Supremo Tribunal Federal considerou **constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar**. Em decisão monocrática, o Ministro Dias Tóffoli negou seguimento ao Recurso Extraordinário interposto pelo Município do Rio de Janeiro, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade da lei, que criava o **Programa denominado “Rua da Saúde”**²⁶.

O Município agravou da decisão, e a Primeira Turma, por 04 (quatro) votos a 01 (um), negou provimento ao recurso.

No voto do Relator, abordou-se expressamente o tema de que ora tratamos. Todavia, a motivação é bastante sucinta. Afirma-se, em suma, que **“a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local”**.

Um pouco adiante, o voto consigna que:

“(…) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que ‘a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo’, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.”²⁷ (g/n)

Outro precedente da Suprema Corte trata-se da ADI nº 3.394/AM, que teve como Relator o Ministro Eros Roberto Grau. Nesse julgamento, o Pleno declarou **“constitucional lei que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade”**. Afastou-se, no voto do Relator, a alegação de inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa, **“já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local.”** Nesse

²⁵ Acórdão proferido em 19/08/2016.

²⁶ STF, AgR no RE nº 290.549/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli.

²⁷ STF, AgR no RE nº 290.549/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

caso, datado de 2008, a Corte, por oito votos a dois, declarou a constitucionalidade da norma, na parte que nos interessa²⁸.

E ainda, ao julgar a ADI nº 2.444/RS, o Supremo Tribunal Federal considerou válida **lei estadual de autoria parlamentar que obrigava o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na Internet dados relativos a contratos de obras públicas**. Consoante constou da ementa do acórdão:

*“A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e)”.*²⁹ (g/n)

Com efeito, verifica-se que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à **iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre políticas públicas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos da Administração Pública. **Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).**

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula políticas públicas na área da moradia, na qual podemos concluir que a competência para disciplinar a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não ocorrendo vício de iniciativa.

2.2. Da observância obrigatória da Lei Complementar nº 95/98

²⁸ Na verdade, o julgado concluiu pela inconstitucionalidade parcial da lei, mas, na parte que nos interessa, a alegação de vício de iniciativa, restou afastado, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa.

²⁹ STF, ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre **"a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis"** (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a **"elaboração", a "redação", a "alteração" e a "consolidação"** das leis e atos normativos.

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

Os doutrinadores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: **simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção**. Mayr Godoy acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: **coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade**.³⁰

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do direito, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa. **A lei não deve conter palavras inúteis.**

A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson,



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

referindo-se à técnica de legislar, *“a redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei”*.³¹
(g/n)

Analisando a propositura, verificamos que sobre o aspecto formal (técnica legislativa), a mesma atende ao disposto na Lei Complementar nº 95/98.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 112/2019, de autoria do nobre Vereador Eduardo Leite é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

Prudente salientar que o quórum para eventual aprovação é de **maioria simples**, nos termos do *caput* do art. 36, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 24 de outubro de 2019.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

³⁰ GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.

³¹ DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.